



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 4 / 2 0 0 1

La Laguna, a 18 de junio de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley Reguladora de la Institución del Diputado del Común (EXP. 78/2001 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Mediante escritos de 7 y 8 de junio de 2001, se interesa, al amparo del art. 11 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo [LCC], dictamen preceptivo por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 15.2 LCC -fijándose el plazo en 8 días- sobre la Proposición de Ley reguladora de la Institución del Diputado del Común [PPL]. La preceptividad se fundamenta en lo dispuesto en el art. 10.3.a) LCC.

La PPL presentada -que supone una modificación total de la actual regulación de la Institución- contiene la ordenación detallada de ésta, prevista en el art. 14 del Estatuto. Este artículo, en sus cuatro apartados, contempla los aspectos más relevantes de la Institución de referencia.

La PPL es, de una parte, expresión formal del mandato del art. 14.4 del Estatuto -que remite a una ley del Parlamento de Canarias la regulación de su organización y funcionamiento- y, de otra, supone el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 30.1 del Estatuto) para regular la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno; una de las cuales es precisamente la del Diputado del Común.

Tal competencia se encuentra formal y materialmente limitada por el indicado marco estatutario, pero también por los preceptos constitucionales definitorios de la

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Reyes Reyes y Millán Hernández.

competencia estatal en las materias reguladas por la PPL y, con base en ellos, por la legislación estatal aplicable, principalmente la reguladora de la institución homóloga estatal con cuya actuación pudiera concurrir.

II

Este Consejo Consultivo estima pertinente efectuar unas sucintas consideraciones preliminares que destaquen las condiciones que concurren en el presente supuesto de cumplimiento de su función estatutaria de analizar la adecuación constitucional-estatutaria de Proyectos y Proposiciones de Ley.

En primer término, el breve plazo para el pronunciamiento del Consejo no se adecua con la duración temporal que requiere el análisis riguroso de toda iniciativa legislativa -no hace falta recordar que es precisamente dictaminar sobre las Proposiciones y Proyectos de Ley la función estatutaria expresa de este Organismo (art. 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias)-, a lo que se une que el objeto de la iniciativa a dictaminar es una de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, cuya ordenación se recoge en un texto normativo de amplio articulado.

En segundo término, se contiene en dicho texto normativo la reproducción literal -o con ligeras variaciones- de preceptos de la ordenación legal vigente, normativa que no fue objeto de Dictamen de este Consejo al ser anterior a su constitución e inicio de su funcionamiento. Y, aunque tales preceptos no han sido recurridos y se aplican normalmente, este Organismo no puede obviar ahora su análisis de adecuación al marco constitucional, estatutario y legislativo de aplicación en la materia, pues la PPL no modifica sino que pretende derogar íntegramente la Ley vigente.

Y, en tercer término, la circunstancia obvia de que la solicitud de Dictamen se efectúa respecto de un texto que no ha causado estado parlamentario, en cuanto producto de la iniciativa de los Grupos Parlamentarios de la Cámara y no, como resulta del procedimiento especial de esta iniciativa (art. 137.2 Reglamento del Parlamento), de un órgano parlamentario, sea Ponencia o Comisión. Ha de recordarse al respecto que, en el procedimiento común de las Proposiciones de Ley, la solicitud de Dictamen y su correspondiente emisión ha de recaer sobre una iniciativa legislativa tomada en consideración por el Pleno; es decir, una vez que ha causado estado parlamentario o, dicho en otros términos, cuando es expresiva de la voluntad

institucional de la Cámara y no simplemente de determinados Diputados o Grupos Parlamentarios.

III

El análisis de este Consejo, dada la urgencia de la emisión del Dictamen, va a centrarse exclusivamente en los puntos que se entiende son de mayor trascendencia jurídica desde el punto de vista del contenido de la PPL.

Se ha omitido, consecuentemente, la formulación de numerosas observaciones de carácter técnico al articulado. A título de ejemplo se mencionan el art. 8.1, sobre incompatibilidades, el art. 21, sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad, y los arts. 43.1, 45 y 46, sobre personal, en relación con la disposición adicional primera.

1. Alteración del catálogo de derechos y libertades a proteger por el Diputado del Común.

Es de resaltar que, para delimitar el ámbito de los derechos a proteger por el Diputado del Común, en el art. 1 se utiliza la expresión de "*derechos constitucionales*". Con este concepto se pretende ampliar el ámbito de actuación del Alto Comisionado Parlamentario no sólo a los derechos y libertades incluidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la CE, sino también a los de su Sección Segunda, además de a cualesquiera otros derechos regulados en la mencionada CE.

De este modo se pretende equiparar el cometido del Diputado del Común al del Defensor del Pueblo, que tiene por objeto los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la CE, sin advertir que el art. 1 de la Ley del Defensor del Pueblo cuenta con la expresa previsión del art. 54 de la CE, según la que el Defensor del Pueblo es designado "para la defensa de los derechos comprendidos en este Título".

El art. 14.1 del Estatuto de Autonomía, por el contrario, se refiere exclusivamente a la defensa de los "*Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas*", por lo que, no existiendo una previsión idéntica a la del art. 54.1 de la CE, la PPL altera el catálogo de derechos y libertades a proteger por el Diputado del Común, resultando, consecuentemente, dudoso que el precepto se adecúe al apartado 1 del art. 14.

Este reparo afecta a todos los preceptos de la PPL que se orientan en la misma línea de alteración del art. 14 del EAC, entre ellos el art. 16.a) y c) y el art. 18.3, pero también, en general, todo el articulado regulador de su ámbito de competencias.

2. La supervisión de la actividad de la Administración local.

- El artículo 1 de la PPL ciertamente extiende el ámbito funcional de supervisión a todas las Administraciones Públicas Canarias, de conformidad con la vigente formulación del artículo 14 del Estatuto de Autonomía, llevada a efecto tras su reforma. En la originaria redacción del precepto, contenido entonces en el art. 13, el alcance de la supervisión quedaba limitado a las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma. Nada que objetar obviamente en principio al respecto.

Luego, concretamente el apartado primero del art.17, también de acuerdo con la formulación del art. 14.1 del Estatuto, incluye dentro del ámbito de supervisión a la Administración Autonómica y a la de los Cabildos y Ayuntamientos.

Ahora bien, ello no puede significar el desplazamiento de las competencias del Defensor del Pueblo atribuidas por el art. 54.CE -"podrá supervisar la actividad de la Administración"- o el art. 12.1 de su Ley Reguladora -"podrá (...) por sí mismo supervisar la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley"-, ni desconocer las precisiones del art. 2, sobre régimen de colaboración y coordinación de las instituciones, de la Ley 30/1985, reguladora de las relaciones del Defensor del Pueblo con las figuras autonómicas similares. Reserva ésta, por lo demás, que viene exigida por el Estatuto en el apartado 3 del art. 14, según el que "el Diputado del Común coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo".

Tradicionalmente, la supervisión de los Comisionados Parlamentarios Autónomos en la actividad de las Corporaciones Locales se ha configurado de manera restringida procediendo solamente cuando tales Corporaciones actúan en el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma; de mera gestión ordenadora de sus servicios, en armonía con lo establecido, entre otros preceptos, en el art. 137 de la CE y en el citado art. 2.1, Ley 36/85, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por STC 15 de septiembre de 1988, núm. 157/1988, al estimarse que, en tales casos, las entidades locales actúan como entes descentralizados de la Administración Autónoma.

- Por otro lado, el apartado 4 del art. 17 atribuye al Comisionado Parlamentario Territorial que se dirija a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma. Pero esta previsión nada tiene que ver con el contenido del resto del precepto, que regula prerrogativas del Diputado del Común respecto a las Administraciones a supervisar.

Por tanto, de mantenerse el apartado comentado formando parte del mismo, podría entenderse que se refiere también a la actividad de supervisión del Comisionado, en cuyo caso la expresión "-con sede en la Comunidad Autónoma"- permitiría considerar incluida la Administración estatal como objeto de aquélla, cuando sobre dicha Administración carece de competencia el Diputado del Común.

Siendo claro que el verbo "dirigirse" no es equivalente al de "supervisar", cabiendo que el Diputado se dirija a las Administraciones Públicas no autonómicas para pedir su colaboración en relación con el cumplimiento de sus funciones, no lo es menos que las referidas Administraciones no pueden quedar sometidas a la supervisión del Comisionado autonómico, sino del estatal (Defensor del Pueblo).

En definitiva, una vez expuesto el ámbito de actuación del Diputado del Común respecto a Administraciones Públicas no canarias, pero situadas territorialmente en la Comunidad Autónoma de Canarias, resalta la ausencia de sintonía entre el título o rúbrica del art. 17 "Ámbito de supervisión de la Administración" y el apartado 4 del art. 17, en donde, exceptuando a las Administraciones Públicas de Canarias, sólo cabe la mera comunicación del Diputado del Común con éstas a fines de colaboración.

3. Alcance del concepto de "Administraciones Públicas".

Como ya se indicó no es objetable en principio que se extienda la supervisión del Diputado del Común a las Administraciones Públicas Canarias. Pero sí lo es el apartado 2 del art. 17, que pretende describir lo que, en sentido amplio, cabría calificar como Administraciones Públicas, pues, a los fines de que se trata, puede generar confusión o imprecisión. Así, lo pertinente al respecto es una referencia estricta a la definición conceptual llevada a cabo por la legislación estatal y la autonómica (art. 2, Ley 30/90; art. 1 y siguientes Ley autonómica 14/90; y arts. 4 y 5, Ley autonómica 7/84).

4. La supervisión a entidades que no son Administraciones Públicas.

El apartado 3 del art. 17, en congruencia con lo expresado en la Exposición de Motivos, además del supuesto del apartado anterior, incluye como objeto de supervisión las actividades de concesionarios o delegados de la gestión de un servicio público que vendría prestado por entidades, empresas, asociaciones o ciudadanos. Tal extensión no se acomoda ni formal ni materialmente a la formulación del art. 14.1, según la que el Diputado del Común "supervisará las actividades de las Administraciones Públicas", en cuanto se sobreentiende que las actividades referidas en este apartado no son realizadas por las Administraciones Públicas, aun viniendo consideradas éstas en el sentido más laxo posible y de conformidad con la legislación vigente.

En este sentido, la extensión de referencia implica la adopción de un criterio distinto del estatutario, según el que el objeto de la supervisión, más que la actividad de la Administración Pública, es la de un servicio público, con independencia de su gestión directa o indirecta.

En otros términos, el Estatuto de Autonomía atribuye al Diputado del Común la supervisión de la actividad administrativa de las Administraciones Públicas Canarias (art. 14 EAC). Esta función afecta, exclusivamente, a las Administraciones Públicas y no puede ampliarse a "entidades, empresas, asociaciones o ciudadanos"; esto es, a sujetos de derecho privado, por la circunstancia de la existencia de una concesión u otro título que permita a éstas gestionar servicios públicos. Por consiguiente, en estos casos, la supervisión debe recaer, en su caso, sobre la Administración titular del servicio, realizándose respecto a ella las actividades prevenidas por la Ley para facilitarla y producirla, o bien, para hacerla eficaz.

5. Las prerrogativas del Diputado y sus Adjuntos.

La PPL -reproduciendo la ordenación legal vigente- atribuye en sus arts. 7.2 y 3 y 11.3 al Diputado del Común y sus Adjuntos las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad. Ha de advertirse al respecto que, propiamente, las prerrogativas previstas en estos apartados no tienen fundamento estatutario directo, sino que lo encuentran en la Ley 36/85, concretamente en su art. 1.1. De ahí que su formulación -siguiendo lo expresado en este artículo de que esas figuras "gozarán durante el ejercicio de su cargo de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorguen a los miembros de aquellas (Comunidades Autónomas) en los respectivos Estatutos de

Autonomía"- debería ajustarse estrictamente a lo dispuesto en el apartado 3 del art. 10 del Estatuto de Autonomía.

6. La acción de responsabilidad.

El art. 20 atribuye al Diputado del Común la acción de responsabilidad. Se trata de un precepto de contenido equivalente al del art. 26 de la Ley del Defensor del Pueblo. Y una vez más ha de señalarse que la atribución prevista tiene un fundamento que se encuentra en el artículo 1.2,a), Ley 36/85, que declara aplicable a los Comisionados parlamentarios de las Comunidades Autónomas las facultades previstas en los arts. (...) y 26 de la Ley del Defensor del Pueblo; lo que así se debería hacer constar, procediendo que el precepto se formulara en los términos del citado artículo 26 de la Ley estatal.

7. La intervención en la Administración de Justicia.

En los apartados 1 y 2 del art. 19 se regula un supuesto que, en parte, es reproducción del art. 13 de la Ley del Defensor del Pueblo; artículo integrado en su Capítulo II, titulado "ámbito de competencias". Y que los preceptos proyectados tienen como objeto establecer una regulación en la materia "Administración de Justicia".

Para eludir el vicio de incompetencia que supone lo antedicho, la regulación proyectada tendría que complementarse con la previsión de un previo Convenio de colaboración del Diputado del Común con el Defensor del Pueblo, en principio competente en la materia de que se trata; o bien, especificar que las facultades que se le reconocen al Diputado del Común se refieren exclusivamente al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia transferidas por el Estado, supervisándose la Administración competente al respecto.

C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, se formulan varias objeciones de adecuación jurídica al articulado de la PPL. En especial, se entiende que ésta desborda el ámbito de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como la supervisión de la actividad administrativa al extenderse a

entidades, sociedades, órganos o Administraciones distintas de las Administraciones Públicas de Canarias, tal como exige el E.A. de C., y se razona en el Fundamento III del Dictamen.